

Die USA und der Aufstieg Chinas: eine Wiederkehr des "Japan-Problems"?

Nymalm, Nicola

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nymalm, N. (2011). *Die USA und der Aufstieg Chinas: eine Wiederkehr des "Japan-Problems"?* (GIGA Focus Asien, 2). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Asien-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-288935>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die USA und der Aufstieg Chinas: Eine Wiederkehr des „Japan-Problems“?

Nicola Nymalm

Der US-Kongress fordert seit dem Jahr 2005 in Form von Gesetzesinitiativen ein härteres Vorgehen gegen „unfaire“ handels- und währungspolitische Praktiken Chinas. Die US-Regierung hat im Dezember 2010 eine Klage gegen China bei der Welthandelsorganisation (WTO) eingereicht, aber gleichzeitig im Bericht des Finanzministers an den Kongress im Februar 2011 auf den offiziellen Vorwurf der „Währungsmanipulation“ verzichtet.

Analyse

Seit den 1970er Jahren kreist die Debatte in den USA um die Frage eines vermeintlichen „Ausverkaufs“ US-amerikanischer Interessen im Angesicht von steigendem Handelsbilanzdefizit und Verschuldung gegenüber dem größten wirtschaftlichen Konkurrenten. Die Clinton-Regierung ließ sich Anfang der 1990er Jahre auf das von Kongress, Medien und Öffentlichkeit geforderte härtere Vorgehen ein und vollzog einen Politikwechsel gegenüber Japan. Die heutige Regierung unter Präsident Barack Obama scheint bisher das Gleichgewicht zwischen Zugeständnissen an den Kongress bei gleichzeitigem Vermeiden einer zu offensiven Vorgehensweise gegenüber China bewahren zu wollen.

- Anfang der 1990er Jahre setzten sich in den USA die sogenannten Revisionisten mit ihrer Auffassung durch, dass Japan „anders“ sei, und demzufolge nicht nach den Regeln einer liberalen Marktwirtschaft funktioniere.
- Fragen der Handels- und Währungspolitik haben sich in den letzten zehn Jahren zu den Hauptstreitpunkten der Chinapolitik in den USA entwickelt. Die Argumentation, der Ton und der Kontext der Debatten weisen beträchtliche Parallelen zu den wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen zwischen den USA und Japan von den 1970er bis in die 1990er Jahre auf, die sich damals zu einer schwerwiegenden Krise in den Beziehungen beider Länder auszuwachsen drohten.
- Trotz der Parallelen in der wirtschaftspolitischen Konstellation gibt es wesentliche Unterschiede vor allem im Hinblick auf das zwischenstaatliche Verhältnis der USA und Japan damals, und den USA und China heute.

Schlagwörter: USA, Japan, China, Handel, Währung

China als Sündenbock im US-Kongress

Spätestens seit Präsident Nixons historischem Besuch in Beijing im Jahr 1972 gehört es quasi zum guten Ton im US-Kongress, die jeweilige Regierung für ihren zu „weichen“ Umgang mit China zu kritisieren. Dabei sind seit den 1990er Jahren wirtschaftliche Themen, insbesondere im Bereich der Handels- und Währungspolitik, zu den Hauptstreitpunkten noch vor Taiwan, Tibet und der Menschenrechtsfrage geworden (Hufbauer, Wong und Sheth 2006). Seit dem Jahr 2005 liegt der Fokus auf einem Vorgehen gegen die „manipulierte“ chinesische Währung (Yuan) und ihrer für die US-amerikanische Wirtschaft „nicht überschätzbaren Folgen“. Diesen will der Kongress mit Handelsbeschränkungen oder Strafzöllen begegnen. Bisher wurden die entsprechenden Gesetzesinitiativen in Form von sogenannten „China-Bills“ von der Regierung nicht umgesetzt. Zuletzt hatten im Februar 2010 130 Kongressabgeordnete beider Parteien in einem offenen Brief an Finanzminister Timothy Geithner gefordert, China in seinem halbjährlichen Bericht über internationale Wirtschafts- und Währungspolitik an den Kongress offiziell als ein Land, welches seine Währung manipuliert, zu bezeichnen.¹ In diesem Falle könnte der Kongress die Regierung verpflichten, konkrete Maßnahmen im Rahmen der Handelsordnung der WTO gegenüber China einzuleiten. Ebenfalls im Februar 2010 brachte eine parteiübergreifende Gruppe von Senatoren eine Gesetzesinitiative ein, die im September des Jahres im Repräsentantenhaus mit großer Mehrheit angenommen wurde. Der inzwischen verfasste Bericht des Finanzministers hingegen, der im vergangenen Jahr zweimal verschoben worden war, bezeichnet die chinesische Währung zwar als „substanziell unterbewertet“, jedoch nicht als „manipuliert“ (Chan 2011). Damit kann der Kongress zunächst keine weitergehenden rechtlichen Vorgehensweisen von der Regierung einfordern.

Hinter dieser langwierigen Debatte um die chinesische Währung im US-Kongress steht die Auffassung, dass China sich mit unlauteren Praktiken einen Wettbewerbsvorteil verschaffe. Die Konkurrenz billiger chinesischer Produkte führe in den

USA zu Arbeitsplatzverlusten und dem Zusammenbruch ganzer Produktionszweige, habe Auswirkungen auf das schlechte Abschneiden der US-Wirtschaft insgesamt und sei der Hauptgrund für das zwischenstaatliche Handelsbilanzdefizit.² Zusammengefasst bedeutet dies: Die Mehrheit im Kongress stellt China als Hauptschuldigen für die US-amerikanische Wirtschaftskrise dar.

Unter Ökonomen gilt die chinesische Währung zwar allgemein auch als unterbewertet, doch die Folgen werden durchaus unterschiedlich eingeschätzt. So weist zum Beispiel der wissenschaftliche Dienst des Kongresses (CRS) darauf hin, dass ein unterbewerteter Yuan mittelfristig weder Auswirkungen auf die allgemeine Nachfrage der Konsumenten, noch die Arbeitsmarktsituation in den USA haben werde. Kurzfristige Einwirkungen kämen nur dann zum Tragen, wenn die Wirtschaft ohnehin schon stagniere. Außerdem habe die US-Wirtschaft in der Vergangenheit trotz eines steigenden Handelsbilanzdefizits mit China hohe Wachstumsraten verzeichnen können (Morrison und Labonte 2009: 4).

Misserfolg der liberalen Freihandelsagenda?

In den Kongressdebatten geht es aber nicht nur um China allein als Sündenbock für die wirtschaftliche Misere der USA. Darüber hinaus werden ebenso Zweifel an der eigenen Chinapolitik geäußert. Namentlich geht es dabei um den mit der Modernisierungstheorie verwandten Leitgedanken, dass China sich letztlich im Zuge der Einbindung in eine liberale Weltwirtschaftsordnung auch politisch liberalisieren werde. Dieses war ein entscheidendes Argument in der Kampagne von Präsident Clinton für den Beitritt Chinas zur WTO im Jahr 2000. Heute, mehr als zehn Jahre nach Beginn von Chinas Mitgliedschaft, wird der Erfolg dieser Strategie im Kongress zunehmend infrage gestellt: Während Chinas Wirtschaft seit Jahren hohe Wachstumsraten verzeichnet, zur zweitgrößten Volkswirtschaft aufgestiegen ist und im Begriff steht, die USA in etwa 15 Jahren zu überholen, wird das Land immer noch von der Kommunistischen Partei regiert. Das US-Handelsdefizit mit China stellt für viele Amerikaner ein „Symbol des US-amerikanischen Niedergangs“ dar, durch wel-

1 Der halbjährliche Bericht *Report on International Economic and Exchange Rate Policies* ist gesetzlich vorgesehen, und sieht rechtliche Instrumente für den Kongress vor, wenn ein Land in diesem Bericht der Währungsmanipulation bezichtigt wird.

2 Dieses betrug im Jahr 2010 273 Mrd. USD (U.S. Census Bureau 2011), die Verschuldung der USA bei seinem größten Gläubiger China lag bei annähernd 900 Mrd. USD (CNN 2011).

ches ihre Einstellung zur Freihandelsagenda „vergiftet“ worden sei. In diesem Sinne wird unter anderem argumentiert, dass das „kommunistische China“ den „Vorreiter des Kapitalismus“ mit seinen eigenen Waffen geschlagen habe, da der Glaube an die Allmacht des Marktes und der „Hunger nach Anteilen am chinesischen Markt“ zu einer einseitigen Freihandelspolitik geführt habe, von der am Ende nur die chinesische Wirtschaft profitiert habe. In diesem Zusammenhang wird China auch als „Frankenstein-Monster“ bezeichnet, das im Begriff sei, seinen eigenen „Erschaffer“ zu überflügeln. Auch die Mehrheit der weniger extremen Stimmen im Kongress sieht die Freihandelspolitik durch das „unfaire“ Verhalten Chinas als gescheitert an, da man nicht mehr von gleichartigen Wettbewerbsbedingungen ausgehen könne. Diesem Zustand müsse man nun mit eigenen Strafmaßnahmen, oder aber mit einem Verfahren vor dem Internationalen Währungsfonds (IWF) oder der WTO Rechnung tragen. In den Debatten um Gesetzesinitiativen wird außerdem argumentiert, dass die USA sich durch ihre ausufernd hohe Verschuldung vom „kommunistischen China“ abhängig machten, und so die eigene nationale Sicherheit gefährdeten (Congressional Record 2010: H1159).

Das „Japan-Problem“

Die Diskussionen um das sogenannte „Japan-Problem“ (Van Wolferen 1986) seit den 1970er Jahren in den USA weisen wesentliche Ähnlichkeiten mit den heutigen Chinadebatten auf. Wie der Aufstieg Chinas heute wurde das „japanische Wirtschaftswunder“ damals als außergewöhnliches historisches Ereignis bewertet. Japan wurde als kommende Wirtschaftsmacht des nächsten Jahrhunderts angekündigt, während die US-Wirtschaft gerade in erheblichen Schwierigkeiten steckte. Im Angesicht des zunehmenden Handelsbilanzdefizits gegenüber dem wichtigsten Handelspartner und größtem Exportmarkt Japan wurden Fragen der Handels- und Währungspolitik rasch zum Hauptkonfliktgegenstand im zwischenstaatlichen Verhältnis. Während die jeweilige US-Regierung generell die „wichtigste bilaterale Beziehung der Welt“ vor Schaden bewahren wollte, übten der Kongress, aber auch Medien und Öffentlichkeit verstärkt Druck aus. Sie verlangten nach einem „harten Vorgehen“ gegenüber Japan, welches ih-

nen als „unfairer Wirtschaftsakteur“ galt (Otte und Grimes 1993: 110). Die zum Nachteil der USA unausgeglichene Handelsbilanz sei eine Folge der unterbewerteten Währung und der Abschottung japanischer Märkte. Darüber hinaus stünden die hohen japanischen Direktinvestitionen in den USA – sowohl in Form von Staatsanleihen als auch als direkte Beteiligungen an US-Firmen – für einen Ausverkauf US-amerikanischer Interessen. Diese Auffassung ging sogar so weit, dass die japanische Wirtschaftsmacht als größere Bedrohung als das sowjetische Militär bezeichnet wurde (Campbell 1994: 147). In diesem Zusammenhang sprach man von der Bedrohung der liberalen Weltordnung samt Führungsmacht USA durch eine von Japan und seinem „hierarchischen Gesellschaftsmodell“ geprägte „Pax Japonica“ – im Stile der Debatten um einen „Beijing Consensus“ oder Formen des autoritären oder nicht liberalen Kapitalismus heute.

Während der gesamten 1970er Jahre gewann insbesondere die Debatte im Kongress deutlich an Intensität und Präsenz. Von den Regierungen in dieser Zeit – unter den Präsidenten Richard Nixon, Gerald Ford und Jimmy Carter – entwickelte keine eine wirkliche Strategie zum Umgang mit dem wachsenden Handelsbilanzdefizit. Während vor der heimischen Kulisse rhetorisch die Linie des Kongresses vertreten wurde – bei gleichzeitigen stückweisen Zugeständnissen, indem man einzelne protektionistische Maßnahmen passieren ließ – versuchte man Japan in den Handelsgesprächen zu freiwilligen Ausfuhrbeschränkungen zu bewegen, teilweise mit kurzfristigen Erfolgen. Dabei diente der Verweis auf andernfalls noch härtere vom Kongress geforderte Schritte als Druckmittel. Folglich kam in den 1980er Jahren vermehrt das Schlagwort von einem „Handelskrieg“ zwischen den USA und Japan auf, da die Streitigkeiten beiderseits mit Einfuhrbeschränkungen und Strafzöllen einhergingen. Japan, seine „unfairen Handelspraktiken“ und seine „unterbewertete Währung“ wurden dabei als „Grundproblem“ der US-Wirtschaftskrise bezeichnet.

Unter den Präsidentschaften von Ronald Reagan und George Bush verlagerte sich der Fokus von einer Beschränkung japanischer Einfuhren in die USA auf die Forderung nach einem besseren Marktzugang für US-amerikanische Ausfuhren nach Japan. Die Marktöffnung Japans für bestimmte US-amerikanische Produkte wurde dann auch zum Hauptziel der neuen Verhandlungsstra-

ategie der Regierung unter Präsident Bill Clinton (Curtis 2002: 151).

Der Einfluss der Revisionisten und die Neugewichtung der Wirtschaftsbeziehungen

Das Hauptargument der sogenannten Revisionisten³, deren Auffassung sich zu Beginn der Präsidentschaft Bill Clintons auch in der Regierung durchsetzte, war, dass Japan und seine Wirtschaft „anders, verschlossen und feindlich“ gegenüber den USA seien (Uriu 2009: 16). Darum werde das Land sich letztlich auch nicht zu einer liberalen Marktwirtschaft nach westlichem Verständnis entwickeln. Ähnlich wie die Kritiker einer modernisierungstheoretisch beeinflussten Freihandelsagenda heute, stellten die Revisionisten den Einfluss liberaler Handelspolitik auf politischen Wandel ausdrücklich in Frage. Damit widersprachen sie der bis dahin gängigen Auffassung, dass sich Japan erfolgreich an die internationale liberale Wirtschaftsordnung angepasst habe. Eine weitergehende Öffnung des japanischen Marktes sei allein mit einem gebetsmühlenartigen Beharren auf freiem Handel nicht zu erreichen (Otte und Grimes 1993: 111, 122).

In den Debatten zu Beginn der Clinton-Regierung wurde auch die strategische Partnerschaft mit Japan thematisiert. Die Regierungen von Nixon bis Bush waren darum bemüht gewesen, die sicherheitspolitische Dimension in den japanisch-amerikanischen Beziehungen aus den handelspolitischen Streitigkeiten herauszuhalten, ungeachtet der Bedrohungsrhetorik im Kongress und in den Medien. Unter der Clinton-Präsidentschaft hingegen wurde die Auffassung, nach welcher wirtschaftliche Fragen nicht unter die Kategorie nationaler Sicherheitsinteressen fielen, neu bewertet. Demnach ließ sich nationale Sicherheit nicht mehr allein unter militärischen Gesichtspunkten definieren, sondern umfasste ebenso die Ziele nationaler Wohlstandsmaximierung und internationaler Wettbewerbsfähigkeit. In diesem Sinne äußerte der Berater im Finanzministerium und Harvard-Professor Lawrence Summers im Jahr 1993, dass die Wirtschaft in den Beziehungen zu Japan an zentraler Stelle stehe, da ohne ausgeglichene Handelsbilanz die strategischen Beziehungen ge-

fährdet würden. Für Washington und einen Großteil Amerikas sei alles was mit Handel zusammenhänge inzwischen untrennbar mit Japan verknüpft (Paulsen 1999: 126, 181). Einige Mitglieder der Regierung befürworteten es sogar, Japan mit der Androhung negativer Konsequenzen für die Sicherheitspartnerschaft zum Einlenken in den Handelsgesprächen zu bewegen.

Der von der Clinton-Regierung kurzzeitig eingeleitete Politikwechsel betraf die Verhandlungsstrategie gegenüber Japan in den zwischenstaatlichen Handelsgesprächen. Von einem am Prozess der japanischen Anpassung und marktwirtschaftlichen Öffnung orientierten Vorgehen schwenkte man auf einen ergebnisorientierten Kurs ein. Es sollten nun sektorspezifisch für bestimmte US-amerikanische Produkte Einfuhrquoten nach Japan beschlossen werden, an deren Einhaltung sich dann der gesamte Erfolg der Verhandlungen bemessen ließe. Nur die Ergebnisse zählten, nicht wie Japan diese erreichte (Curtis 2002: 154). Andernfalls drohten die USA ihrerseits mit Einfuhrbeschränkungen. Diese neue Strategie stieß auf komplette Ablehnung auf der japanischen Seite und führte zu einem ergebnislosen Treffen zwischen dem US-Präsidenten und dem japanischen Premierminister im Jahr 1994 sowie zu einem Scheitern der Verhandlungen um die Automobilindustrie im Jahr 1995. Überraschend verzichteten die USA quasi in letzter Minute auf die angedrohten Sanktionen und ließen sich auf einen Kompromiss ein, der weit von ihrer Forderung nach zentralen Marktzugangsquoten entfernt war. Hiernach beerdigte die Clinton-Regierung ihre Taktik ebenso schnell, wie sie ergriffen worden war, hatte damit aber schon eine über Japan hinausgehende Ablehnung ihrer Politik befördert. In Asien wurde das japanische „Nein“ gegenüber den USA als Standfestigkeit überwiegend positiv bewertet, während die US-Amerikaner für ihren einseitigen Ansatz und die Vorgehensweise international kritisiert wurden.

Ist das Japan von gestern das China von heute für die USA?

Insgesamt werden die Handelsstreitigkeiten zwischen den USA und Japan bis heute als eine der schwersten Krisen in den zwischenstaatlichen Beziehungen der beiden Länder bewertet. Zeitweise wurde ihnen sogar das Potenzial beigemess-

³ Als Hauptvertreter dieser Richtung galten James Fallows, Chalmers Johnson, Clyde Prestowitz und Karel van Wolferen, die auch als „Viererbande“ bezeichnet wurden.

sen, die Basis dieser Beziehung ernsthaft und auf Dauer zu beschädigen. Auch innerhalb der Clinton-Regierung gab es seit den Jahren 1994/95 Bedenken um die Folgen für die japanisch-amerikanischen Beziehungen insgesamt. Insbesondere Sicherheitsberater Joseph Nye argumentierte, dass man nicht zulassen dürfe, dass Handelskonflikte das Sicherheitsbündnis untergrüben. Außerdem schienen die US-amerikanischen Unterhändler zunehmend frustriert über ausbleibende nachhaltige Ergebnisse. Als Präsident Clinton im Jahr 1996 von seinem Handelsbeauftragten vor die Option gestellt wurde, den Handelskonflikt als Wahlkampfthema aufzugreifen oder das Thema als erfolgreich abgeschlossen zu erklären, entschied er sich für Letzteres (Paulsen 1999: 139). Die Debatten um Japan im Kongress verstummten dann zusehends angesichts eines seit Jahren erstmals wieder kleiner werdenden Handelsbilanzdefizits und einer stagnierenden japanischen Wirtschaft.

Seit die chinesische Wirtschaft etwa im gleichen Zeitraum in eine Phase kontinuierlichen Wachstums eintrat, scheint sich der Fokus nun also von Japan auf China verlagert zu haben. Der wissenschaftliche Dienst des Kongresses schreibt in diesem Zusammenhang, dass das Handelsbilanzdefizit generell eine Folge der niedrigen Sparquote und demzufolge ausbleibender Investitionen in den USA selbst ist. Dadurch sind die USA auf ausländische Investoren angewiesen, um ihre Wirtschaft am Laufen zu halten und um ihr Haushaltsdefizit finanzieren zu können. China als eines der Länder mit der höchsten Sparquote hat so Japan als Hauptabnehmer US-amerikanischer Staatsanleihen abgelöst.

Diese Ähnlichkeiten in der wirtschaftspolitischen Konstellation sollten aber nicht über grundsätzliche Unterschiede hinwegtäuschen, auch was den Charakter der jeweiligen zwischenstaatlichen Beziehungen angeht.

Robert M. Uriu spricht in seiner Untersuchung über die Japanpolitik unter Präsident Clinton zwar von einem Déjà-vu was die heutigen Chinadebatten angeht. Gleichzeitig hebt er drei Schlüsselemente hervor, die sich seiner Ansicht nach ändern müssten, damit die Auseinandersetzungen das Niveau des Japanfalles erreichten: 1. China investiert noch nicht in einem ähnlichen Ausmaß wie Japan in den 1980er Jahren direkt in die US-Wirtschaft. 2. Chinas Wirtschaft gilt bisher nicht als Bedrohung für die US-amerikanische Hochtechnologieindustrie, sondern eher wegen seiner niedrigen

Löhne im Bereich der Herstellung von einfachen Konsumgütern. 3. Es gibt noch keine mit dem Revisionismus vergleichbare einheitliche „Theorie“ der Andersartigkeit der chinesischen Wirtschaftspolitik (Uriu 2009: 244).

Was die Chinadebatten aber zusätzlich befeuert, ist die „Andersartigkeit“ im zwischenstaatlichen Verhältnis zu den USA. Japan galt nach dem Zweiten Weltkrieg als engster Verbündeter der USA in Asien, und wurde rasch als erfolgreich liberalisiertes und demokratisiertes „westliches“ politisches System anerkannt. Auch wenn den chinesisch-amerikanischen Beziehungen durchaus die Bezeichnung „wichtigste bilaterale Beziehung der Welt“ ebenso zugeschrieben werden kann und wird, bezieht sich dieses nicht auf die Qualität der Beziehungen, sondern auf die anstehenden und nur gemeinsam zu bewältigenden weltpolitischen Herausforderungen. In den USA gibt es ein generelles Misstrauen gegenüber dem „kommunistischen Regime“, vor allem wird argumentiert, dass Chinas wirtschaftliche Stärke nicht zuletzt auch dem chinesischen Militär zugute komme. Und zu guter Letzt wird China allein durch seine Größe und Bevölkerungszahl als Konkurrent – sei es nun wirtschaftlich oder sicherheitspolitisch – auf einer anderen Ebene wahrgenommen, als es bei Japan der Fall war.

Fazit und Ausblick – neuer Konfliktstoff um erneuerbare Energien

Während der Hauptvorwurf gegenüber China heute bisher in der „künstlichen Unterbewertung seiner Währung“ besteht, zielte die Kritik an der japanischen Politik letztendlich vor allem auf die für US-amerikanische Einfuhren „verschlossenen japanischen Märkte“. Der Stein des Anstoßes war, beziehungsweise ist, in beiden Fällen das steigende zwischenstaatliche Handelsbilanzdefizit und die Verschuldung gegenüber dem wirtschaftlichen Hauptkonkurrenten bei einer gleichzeitigen wirtschaftlichen Krise in den USA.

Das Argument des Marktzugangs könnte aber auch in den heutigen Auseinandersetzungen mit China an Bedeutung gewinnen, und zwar im Bereich der erneuerbaren Energien. So ist die Regierung unter Präsident Obama einer Beschwerde der „United Steelworkers“, einer der größten US-amerikanischen Gewerkschaften, nachgegangen und hat im Dezember 2010 eine Handelskla-

ge bei der WTO gegen China eingereicht. Der Vorwurf lautet: illegale Subventionen bei der Herstellung von Windkrafttechnologie. Die Klage richtet sich gegen einen speziellen Fonds der chinesischen Regierung, welcher heimischen Herstellern und Zulieferern von Windkrafttechnik Beihilfen gewährt. In den Augen der US-Regierung handelt es sich um nach WTO-Recht unzulässige Zuwendungen, die den Marktzugang von ausländischen Erzeugnissen behindern. Von einigen Beobachtern wird dieses Vorgehen als erster Schritt einer offen konfrontativen Politik gegenüber China ausgelegt. Allerdings ist es wahrscheinlicher, dass die Regierung dem Kongress ein für sie eher unbedeutendes Zugeständnis machen wollte, um sich in Bezug auf die Vorwürfe der chinesischen Währungsmanipulation ihren Spielraum zu erhalten. So ist eine Entscheidung der WTO normalerweise nicht vor Ablauf eines Jahres zu erwarten. Bei einer Entscheidung zuungunsten Chinas könnte sich das Verhängen von Sanktionsmaßnahmen durch Berufungsverfahren noch um Jahre hinauszögern. Während dieses Zeitraums kann die WTO keine einstweiligen Maßnahmen anordnen. Prominente Kongressabgeordnete begrüßten demnach zwar die WTO-Klage, verwiesen aber darauf, dass sich die Regierung nicht nur des „Symptoms“ illegaler Beihilfen, sondern auch der „Krankheit der Währungsmanipulation“ selbst annehmen müsse (Chan und Bradsher 2010). Doch in der Währungsfrage scheint die Regierung weiterhin markiger Rhetorik und weniger harschen Maßnahmen den Vorzug zu geben. Während Präsident Obama noch zum Abschluss des G-20-Treffens in Seoul im November 2010 Chinas unterbewertete Währung als Hauptgrund für die weltweiten wirtschaftlichen Ungleichgewichte bezeichnete, wurden mit dem Verzicht auf die offizielle Bezeichnung einer Währungsmanipulation im Bericht des Finanzministers dem Kongress erstmal keine weitergehenden Instrumente an die Hand gegeben. Über den jüngsten G-20-Gipfel in Paris im Februar 2011 heißt es, dass die USA „zwar noch ordentlich bellen, aber nicht mehr beißen“ könnten, und sich „im Kampf gegen die weltweiten Ungleichgewichte“ China geschlagen geben mussten. So habe sich China erfolgreich dagegen gewehrt, die Themen Wechselkurse und Devisenreserven in die Abschlusserklärung mit aufzunehmen (*Financial Times Deutschland* 2011). Auch das mehrmalige Verschieben des Währungsberichtes im vergangenen Jahr deutete

te darauf hin, dass die Regierung sich durch ein zu offensives Vorgehen in dieser für China auch innenpolitisch schwierigen Frage die Kooperation mit China in anderen Fragen – auf der Agenda standen damals in erster Linie der Umgang mit dem Iran und mit Nordkorea, aber auch die Klimaverhandlungen in Kopenhagen – nicht verbauen wollte. Große Fortschritte wurden durch diese Taktik in der Sache nicht erzielt, und es erscheint daher fraglich, wie lange sich der Kongress durch das neuerliche Zugeständnis beruhigen lässt. So wurde im Februar 2011 bereits eine neue Gesetzesinitiative unter dem Titel „Currency Reform for Fair Trade Act of 2011“ in Senat und Repräsentantenhaus eingebracht. Der Währungsstreit wird also in jedem Fall weiter auf der Agenda bleiben, wobei eine Wiederholung des „Handelskrieges“ der 1980er Jahre sowohl wirtschaftlich, als auch allgemein politisch heute ungleich schwerwiegendere Folgen hätte. Die bisherige Politik der Obama-Regierung deutet zumindest auf eine stärkere Berücksichtigung der außenpolitischen Großwetterlage hin, als dies zu Beginn der Clinton-Regierung der Fall war.

Literatur

- Campbell, David (1994), Foreign Policy and Identity: Japanese „Other“/American „Self“, in: Stephen Rosow, Naeemi Inayatullah und Mark Rupert (Hrsg.), *The Global Economy as Political Space*, London: Lynne Rienner Publishing, 147-169.
- Chan, Sewell (2011), China's Currency Avoids 'Manipulated' Ruling Again, in: *The New York Times*, 4. Februar, online: <www.nytimes.com/2011/02/05/business/global/05yuan.html?scp=1&sq=Chinas%20currency%20avoids%20manipulated%20ruling&st=cse> (27.02.2011).
- Chan, Sewell und Keith Bradsher (2010), U.S. to Investigate China's Clean Energy Aid, in: *The New York Times*, 15. Oktober, online: <www.nytimes.com/2010/10/16/business/16wind.html?scp=1&sq=US%20to%20investigate%20china%27s%20clean%20energy%20aid&st=Search> (25.02.2011).
- CNN (2011), China: The New Landlord of the U.S., 18. Januar, online: <<http://money.cnn.com/2011/01/18/news/international/thebuzz/index.htm>> (25.02.2011).
- Congressional Record (2010), *Technology and Freedom, House of Representatives, H1158 – H1161*, Library of Congress, 4. März, online: <<http://tho>

mas.loc.gov/cgi-bin/query/F?r111:1:./temp/~r1118cYNP4:e19223:> (24.03.2010).

Curtis, Gerald L. (2002), U.S. Relations with Japan, in: Ezra F. Vogel, Yuan Ming und Tanaka Akihiro (Hrsg.), *The Golden Age of the U.S.-China-Japan Triangle 1972-1989*, Cambridge, MA/London: Harvard University Asia Center, 135-163.

Financial Times Deutschland (2010), USA verlieren Biss bei Gestaltung der Weltwirtschaft, 21. Februar, online: <www.ftd.de/politik/international/g20-treffen-usa-verlieren-biss-bei-gestaltung-der-weltwirtschaft/60014996.html> (23.02.2011).

Hufbauer, Gary Clyde, Yee Wong und Ketki Sheth (2006), *U.S.-China Trade Disputes: Rising Tide, Rising Stakes*, International Economics 78, Washington: Institute for International Economics.

Morrison, Wayne M. und Marc Labonte (2009), *China's Currency: A Summary of the Economic Issues*, 13. April, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, RS21625, online: <www.fas.org/sgp/crs/row/RS21625.pdf> (22.04.2010).

Otte, Max und William W. Grimes (1993), „Die wichtigste Beziehung der Welt“: Japans Beziehungen zu den Vereinigten Staaten, in: Hanns W. Maull (Hrsg.), *Japan und Europa: Getrennte Welten?*, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 110-139.

Paulsen, Thomas (1999), *Economic Diplomacy. Die Ökonomisierung der amerikanischen Außenpolitik unter Präsident Clinton 1993-1996*, Opladen: Leske+Budrich.

Uriu, Robert M. (2009), *Clinton and Japan. The Impact of Revisionism on US Trade Policy*, Oxford: Oxford University Press.

U.S. Census Bureau (2011), *U.S. International Trade in Goods and Services Highlights*, 11. Februar, online: <www.census.gov/indicator/www/ustrade.html> (25.02.2011).

Van Wolferen, Karel G. (1986), The Japan Problem, in: *Foreign Affairs*, 65, 288-301.

■ Die Autorin

Nicola Nymalm, M.A., M.P.S., verfasst gegenwärtig eine Dissertation zu China-Diskursen in den USA; sie ist Stipendiatin der Finnischen Kulturstiftung am GIGA Institut für Asien-Studien.

Email: <nymalm@giga-hamburg.de>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Der GIGA-Forschungsschwerpunkt 4 beschäftigt sich mit der Frage, wie der Charakter der internationalen Beziehungen in den letzten Jahrzehnten durch verschiedene Aspekte des Globalisierungsprozesses beeinflusst worden ist. Das Forschungsteam 1 befasst sich dabei mit der Rolle aufstrebender Staaten wie China, Indien, Brasilien und Südafrika.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Abb, Pascal (2010), *Die US-Außenpolitik nach den Halbzeit-Wahlen 2010: Der Blick geht nach innen*, GIGA Focus Global, 12, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Betz, Joachim (2008), *Weltwirtschaftliche Schwerpunktverschiebung nach Asien?*, GIGA Focus Global, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Godehardt, Nadine (2011), *Chinas Ankunft in der Welt – Chinesische Außenpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, GIGA Focus Asien, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

Godehardt, Nadine, Melanie Hanif und Ryoma Sakaeda (2009), *Sicherheitspolitische Herausforderungen der Regierung Obama in Asien*, GIGA Focus Asien, 1, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

Peterskovsky, Lisa und Margot Schüller (2010), *China und Indien – Neue Wachstumsmotoren der Weltwirtschaft?*, GIGA Focus Asien, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

Sakaeda, Ryōma (2007), *Soft Power*, der Nye-Bericht von 1995 und die US-amerikanisch-japanische Allianz, in: *Japan aktuell*, 5, Hamburg: GIGA Institut für Asien-Studien, 43-56.

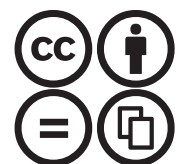
Schüler-Zhou, Yun, Margot Schüller und Magnus Brod (2010), *Chinas Going Global – Internationale Finanzmarktkrise bietet neue Chancen für chinesische Investoren im Ausland*, GIGA Focus Asien, 8, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

Schüller, Margot und Yun Schüler-Zhou (2009), *China's Economic Policy in the Time of the Global Financial Crisis: Which Way Out?*, in: *Journal of Current Chinese Affairs*, 38, 3, 165-181, online: <www.CurrentChineseAffairs.org>.

Unrast, Christoph (2010), *USA-China: Vorzeitiges Ende des Tauwetters*, GIGA Focus Global, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Asien wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Andreas Ufen; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Petra Brandt; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg



IMPRESSUM